

STRUKTURFONDS

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
1. EINLEITUNG	1.1 – 1.12	24
2. ZUWEISUNG DER MITTEL	2.1 – 2.8	24
3. ABGRENZUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER GEMEINSCHAFT UND DER MITGLIEDSTAATEN	3.1 – 3.7	25
4. PROGRAMMPLANUNGSVERFAHREN	4.1 – 4.7	26
5. VERFAHREN DER MITTELBINDUNGEN UND ZAHLUNGEN DER GEMEINSCHAFT	5.1 – 5.7	27
6. KONTROLLE DURCH DIE GEMEINSCHAFT	6.1 – 6.9	28
7. VEREINBARKEIT MIT DEN GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN	7.1 – 7.4	29
8. KOHÄRENZ DES VERORDNUNGSRECHTLICHEN RAHMENS	8.1 – 8.5	29
9. SCHLUSSFOLGERUNG	9.1 – 9.6	30

1. EINLEITUNG

1.1. Diese Stellungnahme betrifft die vier Vorschläge für neue Verordnungen im Bereich der Strukturausgaben, die Gegenstand des Dokuments KOM(1998) 131 endg. sowie der damit zusammenhängenden Teile des Vorschlags betreffend die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (KOM(1998) 175 endg.) sind. Vor allem wird der Vorschlag für eine Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds untersucht, der die Gesamtvorschriften für die Funktionsweise der strukturellen Instrumente enthält.

1.2. Seit 1988 zielen Konzeption und Verwaltung der Strukturfonds auf die Verwirklichung der Grundsätze der Strukturfondsreform ab: Konzentration der Maßnahmen, Koordinierung der Instrumente, Partnerschaft der projekt- und mittelverwaltenden Stellen, Zusätzlichkeit der Gemeinschaftshilfen. Außerdem erfolgt die Gewährung der Hilfen im allgemeinen im Wege der Kofinanzierung mehrjähriger Programme, die von der Kommission genehmigt und auch von ihr begleitet und bewertet werden, während die Verwaltung der einzelnen Vorhaben mehr in den Händen der zuständigen nationalen oder regionalen Behörden liegt.

1.3. Im Laufe des letzten Jahrzehnts wurden beträchtliche Anstrengungen zur Bereitstellung eines wachsenden Strukturhilfsvolumens sowie zur Einrichtung eines auf den Reformgrundsätzen basierenden Verwaltungs- und Kontrollsystems unternommen. Die Änderung der einschlägigen Verordnungen im Jahr 1993 ermöglichte ebenfalls verschiedene Anpassungen.

1.4. Neben vielen positiven Elementen haben die Jahresberichte und die einschlägigen Sonderberichte des Hofes gezeigt, daß wichtige Aspekte des Systems noch verbesserungsbedürftig sind. Die von der Kommission vorgeschlagene Neuregelung bietet positive Lösungen für die Hauptprobleme, die der Hof festgestellt hat.

1.5. Die angestrebte Konzentration der Hilfen stieß auf zahlreiche Schwierigkeiten, und der allgemeine Trend ging eher dahin, einer wachsenden Zahl von Gebieten Finanzierungen in der einen oder anderen Form zu gewähren.

1.6. Die Koordinierung der verschiedenen Fonds muß sowohl auf der Ebene der Kommission als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten verstärkt werden. Die projekt- und mittelverwaltenden Stellen wenden nach wie vor zu viele unterschiedliche Methoden und Verwaltungsmodalitäten an. Außerdem muß die Komplementarität der Finanzinstrumente weiterentwickelt werden.

1.7. Die Vorbereitung und Durchführung der Programme, die Arbeitsweise der Begleitausschüsse und das Berichterstattungssystem haben zu einer Verwaltungspraxis geführt, die immer schwerfälliger zu werden droht. Die Verfahren und Kriterien der Projektauswahl werden indessen nach wie vor wenig von der Vorgehensweise der Gemeinschaft beeinflußt. Trotz Bemühungen um eine

förmliche Harmonisierung der Dokumente wird die Rolle der Programmplanung sehr unterschiedlich gesehen.

1.8. In den aufeinanderfolgenden Jahresberichten und Sonderberichten des Hofes wurden die Schwierigkeiten aufgezeigt, die bei der Kontrolle der Investitionsvorhaben und kofinanzierten Maßnahmen zutage traten. Die Kenntnis der Einzelvorhaben wird immer seltener, und die Gesamtbewertung der Maßnahmen sowie die Beurteilung ihrer globalen Auswirkungen stoßen insbesondere in methodischer Hinsicht weiterhin auf erhebliche Hindernisse.

1.9. Es ist daher unbedingt notwendig, die Transparenz und die Effizienz der Interventionen zu erhöhen, um sicherzustellen, daß die angestrebte Entwicklung erfolgt und sich optimal und nachhaltig gestaltet.

1.10. In diesem Sinne zielen die Vorschläge der Kommission darauf ab, durch ein allgemeines Bemühen um verstärkte Konzentration, einen vereinfachten und dezentralisierten Abwicklungsmodus, eine insbesondere durch Diversifizierung der Hilfearten erhöhte Effizienz und verbesserte Kontrollen verschiedene festgestellte Lücken zu schließen und die während des vorhergehenden und des laufenden Programmplanungszeitraums zutage getretenen Schwachstellen zu beheben.

1.11. Es muß jedoch dafür gesorgt werden, daß die vorgeschlagenen Verbesserungen präzise genug formuliert werden, um eine klare und kontrollierbare Umsetzung zu ermöglichen, und ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen dem Verwaltungsaufwand, den sie erfordern, und den erwarteten Auswirkungen auf die Transparenz und Effizienz der Interventionen wahren.

1.12. Auf dieses Erfordernis ist um so nachdrücklicher hinzuweisen, als das Durchführungs- und Kontrollsystem der Strukturfonds nach wie vor grundsätzlich durch zwei Anomalien beeinträchtigt wird. Während die Strukturpolitik durch die für die Gesamtheit der Instrumente festgelegten prioritären Ziele bestimmt wird, vollzieht sich die Verwaltung getrennt nach Fonds und ist durch konzeptionelle und verfahrensmäßige Unterschiede zwischen den Fonds gekennzeichnet. Andererseits erfolgt die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft programm- und nicht projektbezogen, da sie für die verschiedenen Interventionschwerpunkte gewährt wird; die Verwaltung und die Kontrolle der Gemeinschaftsbeteiligung beziehen sich jedoch auf die Projekte, die Gegenstand der Ausgabenerklärungen sind.

2. ZUWEISUNG DER MITTEL

2.1. Artikel 7 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung sieht vor, daß die Kommission nach transparenten Verfahren für 90 % der Verpflichtungsermächtigungen, die für die Programmplanung verfügbar

sind, eine indikative Aufteilung auf die Mitgliedstaaten vornimmt. Ein bestimmter Zeitraum oder eine Aufteilung auf die Regionen ist nicht vorgesehen.

2.2. Die Aufteilung der Mittel wurde bislang häufig in einem verhältnismäßig langen und komplizierten Prozeß auf der Grundlage bestimmter sachlicher Kriterien festgelegt, bei deren Anwendung Ausnahmen vorgesehen waren, derentwegen die Befolgung des Konzentrationsprinzips nicht gewährleistet und den spezifischen Problemen der Regionen nicht voll Rechnung getragen werden konnte, wie der Hof in seinen Jahresberichten 1990, 1991 und 1995 festgestellt hat ⁽¹⁾. Es sollte dafür gesorgt werden, daß eine — insbesondere aus der Sicht der förderfähigen Gebiete — effektive Abstimmung zwischen den Strukturhilfen der Gemeinschaft und den staatlichen Beihilferegulungen, die im Rahmen der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik genehmigt werden, erfolgt.

2.3. Ferner sollten Bestimmungen vorgesehen werden, die darauf abzielen, daß die Hilfen in zufriedenstellender Weise zur ausgewogenen Entwicklung aller betroffenen Regionen und insbesondere der am wenigsten wohlhabenden Teile der begünstigten Gebiete beitragen.

2.4. Im übrigen sollte der Mittelzuweisungsprozeß nicht durch zu viele Unwägbarkeiten hinsichtlich der Höhe der Finanzmittel belastet werden, die für die verschiedenen Interventionen in Anspruch genommen werden können, da Konzeption und Vorbereitung eines Programms weitgehend von der Kenntnis des Finanzvolumens abhängen, das dafür zur Verfügung steht. Die indikative Aufteilung der Mittel, wie sie die Kommission vorsieht, ist die Vorbedingung für eine sachgerechte Festlegung der Pflichten und Zuständigkeiten der verschiedenen befaßten Stellen. Sie muß daher so genau und so frühzeitig wie möglich erfolgen und klare Bedingungen für die Verwendung der Mittel vorsehen.

2.5. Artikel 43 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung sieht eine leistungsgebundene Reserve vor, die 10 % der gesamten Verpflichtungsermächtigungen entspricht und bei Halbzeit „entsprechend der Einhaltung des Zusätzlichkeitsprinzips und der Leistung bei der Durchführung der operationellen Programme oder Programmplanungsdokumente in den einzelnen Mitgliedstaaten“ zugewiesen werden soll. Die Leistung soll anhand einer begrenzten Zahl von Indikatoren für die Begleitung beurteilt werden, die Aufschluß über die Effizienz, die Verwaltung und die finanzielle Abwicklung geben und mit denen sich die Halbzeitergebnisse im Hinblick auf die ursprünglichen spezifischen Ziele messen lassen.

2.6. Es ist in der Tat erstrebenswert, über Mechanismen zur Förderung der effizientesten Interventionen zu verfügen. Um unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden, sind

⁽¹⁾ Unter „Regionen“ bzw. „Gebieten“ sind die statistischen Gebietseinheiten der Ebene II bzw. III der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) oder andere förderfähige Gebiete zu verstehen.

genau festgelegte Bedingungen für die Anwendung der genannten Bestimmung erforderlich. Bei Halbzeit läßt sich nämlich nur vorläufig abschätzen, inwieweit die Zusätzlichkeit der Gemeinschaftshilfe gewährleistet ist, da es sich hierbei um ein Kriterium handelt, das global für den gesamten Programmplanungszeitraum gilt. Außerdem besteht die Gefahr, daß die bei Halbzeit verfügbaren Indikatoren für die Begleitung in erster Linie Aufschluß über Ausmaß und Tempo der Mittelverwendung geben.

2.7. Eine rasche Verwendung der Gemeinschaftsmittel wird häufig durch die Aufnahme bereits laufender Investitionsvorhaben in die Programme erreicht — eine Praxis, die den angestrebten zusätzlichen Nutzen eines Programms de facto auf einen bloßen Mitteltransfer reduziert.

2.8. Die zur Beurteilung der Leistung bestimmten Indikatoren für die Begleitung sollten daher die Möglichkeit bieten, nicht nur das Tempo der Fondsmittelverwendung, sondern vor allem deren Auswirkungen im Hinblick auf die Zielvorgaben, insbesondere in bezug auf die angestrebte Vergrößerung des Investitionsvolumens in der Region oder die angestrebte Verbesserung und Beschleunigung der Projektdurchführung, zu überprüfen.

3. ABGRENZUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER GEMEINSCHAFT UND DER MITGLIEDSTAATEN

3.1. Entsprechend den Grundsätzen, nach denen die Strukturfonds seit 1988 funktionieren, zielen die Vorschläge der Kommission auf eine bessere Aufteilung der Zuständigkeiten durch stärkere Konzentration der institutionellen Funktion der Kommission auf die Programmplanungsstrategie, die Gewährleistung der Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftspolitiken, die Begleitung und Kontrolle der Maßnahmen und die Bewertung der Ergebnisse ab. Die Durchführung der Interventionen obliegt den nationalen, regionalen und lokalen Behörden unter Mitwirkung der betreffenden Wirtschafts- und Sozialpartner.

3.2. Die Abgrenzung der beiden Zuständigkeitssphären ist sachdienlich, sollte jedoch noch klarer herausgearbeitet werden. Zahlreiche Bestimmungen sind „in enger Abstimmung“ oder „in Zusammenarbeit“ durchzuführen (siehe den Vorschlag für eine allgemeine Strukturfondsverordnung, Artikel 4 Absatz 4, Artikel 8 Absatz 4, Artikel 14 Absatz 3, Artikel 33 Absatz 1, Artikel 41 Absatz 2). Hier sollten genauere Regelungen getroffen werden, um Zuständigkeitsprobleme und eine Verwässerung der jeweiligen Pflichten zu vermeiden und um die Voraussetzungen für eine effiziente Partnerschaft zu schaffen.

3.3. Der Vorschlag für eine allgemeine Strukturfondsverordnung sieht auch „Verwaltungsbehörden“ und „Zahlstellen“ vor, die vom betreffenden Mitgliedstaat oder von der betreffenden Region zu benennen sind. Um die Schaffung von Parallelfunktionen und spezifischen Kanälen für die Gemeinschaftsfinanzierungen zu verhindern, sollte

es sich dabei — was in dem Vorschlag nicht präzisiert wird — unbedingt um diejenigen Stellen handeln, die im Rahmen der jeweiligen nationalen oder regionalen Rechtsordnung Verwaltungs- und Zahlungsfunktionen für alle Maßnahmen wahrnehmen, die den von der Gemeinschaft finanzierten Maßnahmen entsprechen.

3.4. Desgleichen sieht Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe f) der allgemeinen Strukturfondsverordnung vor, daß der Kommission beim Abschluß der einzelnen Interventionen ein Vermerk vorgelegt wird, der von einer „in ihrer Funktion von der Verwaltungsbehörde unabhängigen“ Person oder Stelle erstellt worden ist. Eine solche Person oder Stelle sollte auch von der Zahlstelle in ihrer Funktion unabhängig sein, da in dem Vermerk insbesondere zur Richtigkeit von Dokumenten oder Vorgängen im Zuständigkeitsbereich der Zahlstelle wie dem Auszahlungsantrag für den Restbetrag oder zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der endgültigen Ausgabenerklärung zugrundeliegenden Vorgänge Stellung genommen werden soll.

3.5. Manche der Zuständigkeitszuweisungen erscheinen im übrigen rein theoretisch. Gemäß Artikel 31 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung soll die Zahlstelle dafür sorgen, daß die Endbegünstigten den Betrag der Fondsbeteiligung, auf den sie Anspruch haben, umgehend und vollständig erhalten. Ferner soll die Zahlstelle bescheinigen, daß mit den Zahlungen die tatsächlich getätigten Ausgaben erstattet werden. Um zu vermeiden, daß nur rein formelle Bescheinigungen vorgelegt werden, muß die Zahlstelle über die erforderlichen Befugnisse verfügen, um solche Aufgaben erfüllen zu können.

3.6. Die derzeit geltenden und die vorgeschlagenen Bestimmungen sind im wesentlichen auf Fälle abgestellt, in denen eine öffentliche Kofinanzierung seitens des Mitgliedstaates oder eine ihr gleichgestellte Kofinanzierung mit den dabei üblichen Verfahren besteht. Wenn die Gemeinschaftshilfe in Form eines Zuschusses zu einer privaten Finanzierung, ohne sonstige öffentliche Kofinanzierung, gewährt wird, sind Bestimmungen dieser Art ungeeignet. Für solche Fälle sollten spezifische Vorschriften vorgesehen werden.

3.7. Die durch Artikel 205 des Vertrags festgelegte generelle Verantwortung der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans wird durch die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten beim Einsatz der Strukturfonds nicht in Frage gestellt.

4. PROGRAMMPLANUNGSVERFAHREN

4.1. Die vorgeschlagenen neuen Bestimmungen im Bereich der Programmplanung zielen auf eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und eine genauere Festlegung der Aufgaben und Zuständigkeiten ab. Diese Bestimmungen sollten jedoch sorgfältig geprüft werden,

um zu gewährleisten, daß das eine wie das andere Ziel tatsächlich erreicht wird.

4.2. Die Vorschrift von Artikel 17 der allgemeinen Strukturfondsverordnung, daß für jede Intervention ein operationelles Programm, eine Ergänzung zur Programmplanung und eine Übereinkunft der an der Finanzierung beteiligten Partner erforderlich sind, sollte so abgefaßt werden, daß die Verwaltung nicht spürbar erschwert wird, die Vorbereitungszeiten nicht verlängert werden und die Kohärenz des Ganzen nicht vermindert wird.

4.3. Ein einziges Programmplanungsdokument, in dessen Mittelpunkt die operationellen Aspekte stehen, das von den verschiedenen befaßten Stellen genehmigt wird und das die Aufgaben und Zuständigkeiten klar festlegt, wäre der angestrebten Kohärenz dienlicher. Dies würde nicht ausschließen, daß ein Teil des Dokuments vom Mitgliedstaat zur Information vorgelegt wird, ohne Gegenstand einer Kommissionsentscheidung zu werden.

4.4. Es ist wichtig, daß im Programm der Finanzierungsplan, die durchzuführenden Maßnahmen, die Stellen, die dafür zuständig sind, und die Herkunft der einzusetzenden Mittel festgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß ein mehrjähriges Programm auch voraussetzt, daß seitens der verschiedenen Partner eine mehrjährige Finanzierung gewährleistet ist. Das Programm muß die Auswahlverfahren und -kriterien für jede Art von Maßnahmen, die finanziert werden sollen, genau regeln, um die Transparenz der Verfahren und die Übereinstimmung mit den Gemeinschaftspolitiken und -zielen sicherzustellen.

4.5. Die Vorlage vieler umfangreicher Dokumente mit ausführlichen Beschreibungen könnte zur bürokratischen Routine werden, bei der die konkreten, operationellen Aspekte der geplanten Aktionen nicht wirklich vermittelt werden.

4.6. Auch gemäß den neuen Vorschlägen bleibt die Einleitung eines neuen Programmplanungszeitraums ein komplexer Vorgang. Nach Erlaß der neuen Verordnungen sind folgende Schritte erforderlich:

- a) Die Kommission muß das Verzeichnis der förderfähigen Regionen und Gebiete aufstellen (Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 4 Absatz 4).
- b) Die Kommission muß eine indikative Mittelaufteilung nach Mitgliedstaaten und Zielen vornehmen (Artikel 7 Absatz 3).
- c) Die Kommission muß Leitlinien, in denen die gemeinschaftlichen Prioritäten für jedes der Ziele dargestellt sind, festlegen und im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlichen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben den Leitlinien auf den verschiedenen Stufen der Programmplanung Rechnung zu tragen (Artikel 9 Absatz 4).

- d) Die Mitgliedstaaten müssen Pläne für die einzelnen Ziele erstellen und den verschiedenen Behörden und sonstigen von der Partnerschaft betroffenen Stellen vorlegen (Artikel 14 Absatz 1).
- e) Die Partner müssen Stellungnahmen dazu abgeben (Artikel 14 Absatz 1).
- f) Es muß eine Ex-ante-Bewertung vorgenommen werden (Artikel 40).
- g) Soweit nichts anderes mit dem betreffenden Mitgliedstaat vereinbart wird, müssen die Pläne spätestens drei Monate nach Aufstellung der Verzeichnisse der förderfähigen Gebiete der Kommission vorgelegt werden (Artikel 14 Absatz 1).
- h) Die Kommission muß die Pläne beurteilen (Artikel 14 Absatz 2).
- i) Es muß eine Ex-ante-Überprüfung der Zusätzlichkeit vorgenommen werden (Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a)).
- j) Auf der Grundlage der Pläne erstellt die Kommission die GFK und die Programmplanungsdokumente und entscheidet spätestens sechs Monate nach Eingang der Pläne über die Beteiligung der Fonds (Artikel 14 Absatz 3).
- k) Die Kommission beurteilt die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Vorschläge für operationelle Programme und entscheidet über die Beteiligung der Fonds (Artikel 14 Absatz 3).
- l) Die Verwaltungsbehörde legt nach Stellungnahme des Begleitausschusses binnen drei Monaten nach der Finanzierungsentscheidung die ergänzenden Einzelheiten der Programmplanung fest (Artikel 14 Absatz 5).
- m) Zwischen allen Teilnehmern muß eine Übereinkunft getroffen werden (Artikel 17 Absatz 3).
- n) Die Programmplanungsergänzungen und diese Übereinkunft müssen der Kommission übermittelt werden.

4.7. Die fraglichen Verfahren sind nur dann wirklich sinnvoll, wenn die Dokumente auf den einzelnen Verfahrensstufen ernsthaft erörtert und geprüft werden können, was wahrscheinlich zur Überschreitung des theoretisch vorgesehenen Gesamtzeitraums von über einem Jahr führen würde. Gemäß einer Bestimmung in Artikel 14 Absatz 3 dritter Unterabsatz der allgemeinen Strukturfondsverordnung können den Plänen bereits die Programme beigefügt werden, um die Prüfung der Anträge und die Durchführung der Programme zu beschleunigen. Dabei stellt sich die Frage nach dem tatsächlichen Nutzen der verschiedenen Verfahrensstufen, auf die mithin verzichtet werden kann.

5. VERFAHREN DER MITTELBINDUNGEN UND ZAHLUNGEN DER GEMEINSCHAFT

5.1. Die neuen Bestimmungen zielen auf eine Umgestaltung der derzeit geltenden Regelung für Mittelbindungen

und Zahlungen der Gemeinschaft ab. Mittelbindungen für Interventionen, die innerhalb von zwei oder mehr Jahren durchgeführt werden sollen, würden in der Regel in jährlichen Tranchen und zu einem festgesetzten Zeitpunkt vorgenommen. Was die Zahlungen betrifft, so würde der nationalen oder regionalen Zahlstelle für die Dauer der Intervention ein Vorschuß zur Verfügung gestellt, der bis zu 10 % der für die Intervention gewährten Gemeinschaftsbeteiligung betragen kann und im Zuge der Auszahlung der Gemeinschaftsbeteiligung an den Ausgaben wiederaufgefüllt wird.

5.2. Der Hof hat wiederholt nachdrücklich auf die Schwachstellen der Mittelbindung in Jahrestanchen hingewiesen. Dieses Verfahren hat den Nachteil, daß die Teile der Verpflichtungen, die die Gemeinschaft mit der Genehmigung der verschiedenen Programme oder sonstigen Interventionen für die Jahre nach den gebundenen Jahrestanchen eingegangen ist, in der Rechnungsführung nicht ausgewiesen werden. Die gegenwärtig bestehenden unterschiedlichen Vorschriften für die Verbuchung der Mittelbindungen mindern zudem den Wert der Verpflichtungsermächtigungen als Kontrollinstrument. Desgleichen hat der Hof mehrmals die Gefahren eines Systems hervorgehoben, bei dem sowohl Vorschüsse oder sonstige vorläufige Zahlungen als auch Zahlungen im Zuge der Endabrechnung ohne zuverlässige Differenzierungsmethode miteinander vermischt auf ein und demselben Konto verbucht werden.

5.3. An diese Schwachstellen und Gefahren muß umso mehr erinnert werden, als das Verfahren gemäß den neuen Bestimmungen auf andere strukturpolitische Instrumente wie das Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) ausgedehnt werden soll. Damit würde ein wachsender Anteil der Rechnungsführung der Gemeinschaft in bezug auf die Mittelbindungen und die Zahlungen unvollständig und in unzureichendem Maße zuverlässig.

5.4. Nach Ansicht des Hofes müssen einheitliche Regeln für die Festlegung der Mittelbindungen zu Lasten des Haushaltsplans und zur Gewährleistung der vollständigen Erfassung aller eingegangenen Verpflichtungen in der Rechnungsführung der Gemeinschaft aufgestellt werden. In Form von Vorschüssen oder Abschlagszahlungen getätigte Haushaltszahlungen, die weiterhin als solche in der Ausgabenrechnung auszuweisen wären, sollten auch in der Vermögensübersicht so lange ausgewiesen werden, bis der betreffende Mitgliedstaat die Verwendung der erhaltenen Mittel durch seine Anträge auf Erstattung der getätigten Zahlungen nachgewiesen hat. Mit einem solchen Verfahren würden die Finanzausweise der Gemeinschaft stärker an die übliche Rechnungsführungspraxis angenähert und würde klar erkennbar, inwieweit für die Haushaltszahlungen an die Mitgliedstaaten noch keine Ausgabenerklärungen vorliegen. Das vorgeschlagene System mit einer einzigen anfänglichen Vorschußzahlung für die Strukturfondsprogramme, gefolgt von weiteren Zahlungen zur Erstattung der vom Mitgliedstaat getätigten

Ausgaben, würde eine derartige Darstellungsweise in den Finanzausweisen erleichtern.

5.5. Artikel 30 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung sieht vor, daß der Teil eines gebundenen Betrags, für den am Ende eines bestimmten Zeitraums kein zulässiger Auszahlungsantrag vorgelegt wurde, von der Kommission automatisch freigegeben und die Gemeinschaftsbeteiligung entsprechend gekürzt wird.

5.6. Nach diesem Vorschlag ließe sich das Zurückhalten und Kumulieren gebundener Beträge, die keine Berechtigung mehr haben, begrenzen. Es könnte jedoch sein, daß eine völlig automatische Freigabe nicht in allen Fällen angebracht wäre. Es sollte vermieden werden, daß die Maßnahmen, die die Auszahlung der Mittelbindungen fördern sollen, anderweitige Schwierigkeiten bei der Programm Durchführung nach sich ziehen. Jedenfalls geht es nicht nur darum, gebundene Mittel rasch auszugeben, sondern es ist wichtig, sie unter optimalen Bedingungen, mit der bestmöglichen Wirkung, auszugeben.

5.7. Für die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und die Strukturmaßnahmen zugunsten der Fischerei, die der EAGFL, Abteilung Garantie, in den nicht unter Ziel 1 fallenden Gebieten der Gemeinschaft zu finanzieren hätte, sind die Mittelbindungs- und Zahlungsmodalitäten nicht geregelt. Auf diese Lücke ist um so nachdrücklicher hinzuweisen, als die Abteilung Garantie nicht über getrennte Mittel verfügt. Artikel 5 des Vorschlags für eine neue Verordnung über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sieht lediglich die Möglichkeit von Vorschußzahlungen für die Durchführung der Programme im Rahmen der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums vor, ohne genauere Regelungen zu treffen.

6. KONTROLLE DURCH DIE GEMEINSCHAFT

6.1. Gemäß den Artikeln 37 und 38 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung obliegt die Finanzkontrolle der Interventionen in erster Linie den Mitgliedstaaten. Die Kommission, die für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich ist, vergewissert sich, daß in den Mitgliedstaaten vorschriftsmäßig funktionierende Verwaltungs- und Kontrollsysteme bestehen, die eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel gewährleisten.

6.2. Zu diesem Zweck sehen verschiedene Bestimmungen (Artikel 37 und 38 der allgemeinen Strukturfondsverordnung) insbesondere vor, daß die Mitgliedstaaten Beschreibungen ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme erstellen und sie der Kommission übermitteln, ferner Verfahren für die Ausgabenerklärungen, die Koordinierung der Methodik usw. Die Kommission hat im Laufe der letzten Haushaltsjahre mehrere Vorstöße in dieser Richtung unternommen, namentlich mit der Verordnung

(EG) Nr. 2064/97⁽²⁾ im Bereich der Finanzkontrolle sowie Arbeitsblättern zur Zuschußfähigkeit von Ausgaben⁽³⁾ und Leitlinien für Finanzkorrekturen⁽⁴⁾. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Regelungen setzt jedoch, wie die Erfahrung mit dem Rechnungsabschlußverfahren für die Ausgaben des EAGFL-Garantie zeigt, eine klare Rechtsgrundlage und eine genaue Festlegung der diesbezüglichen Befugnisse der Kommission voraus, um vor allem Streitigkeiten hinsichtlich dieser beiden Punkte zu vermeiden. Außerdem sollte für eine bessere Verknüpfung aller Bestimmungen Sorge getragen werden.

6.3. Bei einem System, bei dem die Verwaltung der Projekte in die Zuständigkeit der nationalen und regionalen Behörden fällt, bedarf es zum Ausgleich unbedingt einer erheblich verstärkten Kontrolle von Seiten der Gemeinschaft. Diese Kontrolle muß die Möglichkeit bieten, sich zu vergewissern, daß die von der Gemeinschaft übernommenen Ausgaben tatsächlich angefallenen und notwendigen Kosten entsprechen, daß die vorgesehenen Verfahren und Bestimmungen korrekt angewendet werden, daß die getroffenen Entscheidungen die Erzielung der bestmöglichen Wirkung im Sinne der Strukturentwicklung gestatten und daß den Gemeinschaftspolitiken und -zielen Rechnung getragen wird.

6.4. Es ist daher wichtig, eine Verstärkung der Kontrolle seitens der Gemeinschaft durch zahlreichere Überprüfungen vor Ort und vor allem durch die Ausstattung der Kommission mit einem leicht zugänglichen, genaueren und vollständigen Informationssystem zu den Projekten und sonstigen Maßnahmen, die finanziert werden, vorzusehen und genau zu regeln. Ein solches System sollte dank der systematischeren Kenntnisse, die es vermittelt, eine bessere Organisation und Fundierung der Stichprobenkontrollen und vor allem der Kontrollen an Ort und Stelle sowohl unter dem Gesichtspunkt der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben als auch im Hinblick auf die Effizienz der Ergebnisse ermöglichen.

6.5. Wie die derzeit geltenden Verordnungen sehen auch die neuen Vorschläge zwei Arten von grundlegenden Dokumenten zur Unterrichtung über die Durchführung der Programme und zu ihrer Beurteilung vor: die jährlichen Durchführungsbereiche und die Bewertungen gemäß Artikel 36 bzw. Artikel 39 bis 42 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung.

6.6. Die Erfahrung mit den vorhergehenden Programmgenerationen zeigt, daß der Aussagewert der jährlichen Berichte sehr unterschiedlich ist. Sie enthalten häufig Gesamtbeschreibungen, die für die sachliche Unterrichtung über die Durchführung der Interventionen von geringem Nutzen sind. Im allgemeinen sind die Informationen von Programm zu Programm, ja sogar innerhalb ein und desselben Programms von Dokument zu Doku-

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 2064/97 der Kommission vom 15. Oktober 1997, ABl. L 290 vom 23.10.1997, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 146 vom 5.6.1997, S. 31.

⁽⁴⁾ Kommissionsdokument K(97) 3151 endg. — II.

ment nicht vergleichbar, da sie zu unterschiedlichen Zeitpunkten und nach unterschiedlichen Methoden erstellt wurden. Die jährlichen Durchführungsberichte sollten angemessene Angaben über die Maßnahmen und ihre Auswirkungen liefern, die zudem auch für die Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve erforderlich sind.

6.7. Außerdem zeigt sich bei vielen Bewertungsberichten die Tendenz, sich auf eine Beschreibung der Durchführung zu beschränken, anstatt deren Folgen zu beurteilen. Dabei wird der Analyse der Maßnahmen unter finanziellen und materiellen Gesichtspunkten auf Kosten einer Bewertung der Auswirkungen auf die Entwicklung Vorrang eingeräumt.

6.8. Es ist daher wichtig, daß in den neuen Bestimmungen hinsichtlich Charakter und Umfang der jährlichen Durchführungsberichte und der Bewertungsberichte differenziert wird und geeignete Methoden genannt werden, die es ermöglichen, eine solche Differenzierung sowie die Vermittlung der vorgesehenen Informationen und ihre Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Regionen bei der Verwaltung der Programme muß mit einer sachdienlichen und systematischen Unterrichtung der Kommission einhergehen, für die das Berichterstattungssystem bislang nicht ausreichend gesorgt hat.

6.9. Außerdem sollte es möglich sein, anhand des letzten Durchführungsberichts für ein Programm die Verbindung zur Programmplanung der nächsten Generation herzustellen. Beim Abschluß einer Intervention läuft ein erheblicher Teil der finanzierten Investitionsvorhaben noch und muß noch zu Ende geführt werden, wobei jedoch keine Angaben zur Sicherung ihrer Weiterverfolgung oder zur Vermeidung von Überschneidungen vorgesehen sind.

7. VEREINBARKEIT MIT DEN GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN

7.1. Artikel 11 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung bestimmt, daß die Operationen, die Gegenstand einer Gemeinschaftsfinanzierung sind, mit den Bestimmungen des EG-Vertrags und der aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakte sowie mit den Gemeinschaftspolitiken in Einklang stehen müssen, und zwar namentlich in den Bereichen Wettbewerbsregeln, insbesondere bezüglich staatlicher Beihilfen, Vergabe öffentlicher Aufträge, Schutz und Verbesserung der Umwelt, Beseitigung der Ungleichheiten und Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen.

7.2. Ein derartiger Artikel ist von grundlegender Bedeutung für die Sicherung der Kohärenz der Gemeinschaftsinterventionen. Die finanzielle Beteiligung soll Maßnahmen und Operationen zugute kommen, die den Gemeinschaftspolitiken — die im übrigen in wesentlichem Maße zu der angestrebten nachhaltigen Strukturentwicklung beitragen — Rechnung tragen und sie fördern.

7.3. Die analogen Bestimmungen in den derzeit geltenden Verordnungen haben sich jedoch häufig als nicht wirksam genug erwiesen, um die Vereinbarkeit der finanzierten Maßnahmen mit den Gemeinschaftspolitiken zu gewährleisten. Sie sollten daher verstärkt werden. In zahlreichen Fällen, in denen Investitionsvorhaben von staatlichen oder halbstaatlichen Stellen durchgeführt werden, erfolgt die nationale öffentliche Kofinanzierung durch die betreffende Stelle selbst und läuft nicht über die Haushaltskanäle, wo die zuständigen nationalen Stellen ihre Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftspolitiken überprüfen könnten.

7.4. Es sind daher Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen erforderlich, um die befaßten nationalen und regionalen Stellen besser mit den Richtlinien und sonstigen Gemeinschaftsvorschriften vertraut zu machen. Außerdem müßten genauere Bestimmungen vorgesehen werden, um zu gewährleisten, daß alle die Gemeinschaftsfinanzierung ergänzenden Finanzierungen tatsächlich von den nationalen Stellen kontrolliert werden, die mit der Überprüfung der Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftspolitiken beauftragt sind.

8. KOHÄRENZ DES VERORDNUNGSRECHTLICHEN RAHMENS

8.1. Im Hinblick auf die Entwicklung des ländlichen Raums schlägt die Kommission vor, die Verordnung über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik zu ändern und die Finanzierung der Unterstützungsmaßnahmen in anderen als den Ziel-1-Gebieten aus der Abteilung Ausrichtung in die Abteilung Garantie des EAGFL zu verlagern. Dadurch ergeben sich Schwierigkeiten mit der Zuordnung zu den obligatorischen und den nichtobligatorischen Ausgaben, da die beiden Abteilungen des EAGFL unter verschiedene Rubriken der Finanziellen Vorausschau fallen. Die auf diese Weise verlagerten Finanzierungen würden im übrigen weiterhin den für die Strukturfonds geltenden allgemeinen Programmplanungsprinzipien unterliegen, jedoch in unterschiedlichem Maße, je nachdem, ob es sich um Ziel-2-Gebiete oder um andere Gebiete handelt.

8.2. Solche Bestimmungen sollen die Verbindung zwischen der gemeinsamen Agrarpolitik und den Interventionen in den betreffenden Gebieten stärken. Sie sind jedoch unter dem Gesichtspunkt der Koordinierung und der Kohärenz der Strukturfondsaktivitäten und insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete fragwürdig. Günstiger für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Gebiete, namentlich unter dem Aspekt der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, wäre ein System, das stärker in die Gesamtheit der Strukturfondsaktivitäten eingebunden ist und die Vielfalt der Interventionen nutzen kann, die die Strukturfonds bieten.

8.3. Außerdem sieht Artikel 20 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung vor, daß bei einem

Programm im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative jeder Fonds nicht nur die Maßnahmen finanzieren kann, die er gewöhnlich unterstützt, sondern auch solche Maßnahmen, die gewöhnlich von den anderen Fonds finanziert werden. Im einzelnen bestimmt der Artikel folgendes: „Mit der Entscheidung über eine Beteiligung der Fonds kann der in den spezifischen Verordnungen für die einzelnen Fonds festgelegte Geltungsbereich ausgedehnt werden, um Maßnahmen, die für die Durchführung des betreffenden Programms im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative erforderlich sind, einzubeziehen, ohne daß die spezifischen Bestimmungen als solche überschritten werden.“

8.4. Eine solche Ausdehnung des Geltungsbereichs ist fragwürdig in einem System, das weiterhin durch das Nebeneinander unterschiedlicher sektoraler Fonds und nicht durch einen einzigen Strukturfonds bestimmt wird. Auf Gemeinschaftsebene könnten die fraglichen Bestimmungen die erforderliche Koordinierung zwischen den Finanzinstrumenten schwächen, da im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative jedes von ihnen anstelle der anderen in Aktion treten könnte. Auf nationaler Ebene könnten die Bestimmungen einige Verwirrung stiften, weil die betreffenden Ressorts (Landwirtschaft und Fischerei, Wirtschaft und Industrie, Arbeit und soziale Angelegenheiten u.a.) bei ein und derselben Maßnahmenart möglicherweise verschiedene Generaldirektionen der Kommission als Ansprechpartner hätten.

8.5. Im Hinblick auf die Gemeinschaftsinitiativen sollte ebenfalls genauer festgelegt werden, welche der Bestimmungen der Artikel 12 bis 18 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung auch für Programme im Rahmen von Gemeinschaftsinitiativen gelten, vor allem was das Verfahren zur Ausarbeitung und Genehmigung der Programme betrifft.

9. SCHLUSSFOLGERUNG

9.1. Die Verwirklichung der Grundsätze, an denen sich die Verwaltung und die Kontrolle der Strukturfonds ausrichten, ist ein anspruchsvolles Unternehmen, das einen langen Atem erfordert. Sie verlangt eine ständige Fortentwicklung der betreffenden Verfahren und eine schrittweise Anpassung der Verwaltungsinstanzen, die ihr ordnungsgemäßes Funktionieren sicherzustellen haben.

9.2. Die Vorschläge der Kommission haben den Vorzug, daß die Durchsetzung dieser Prinzipien — namentlich im

Hinblick auf die Schwierigkeiten, die sich ihrer Anwendung bisher in den Weg gestellt haben — fortgesetzt und verstärkt werden soll. In den Vorschlägen wird das Hauptgewicht auf die Gemeinschaftsprioritäten gelegt und eine bessere Verteilung der Zuständigkeiten sowie eine stärkere Dezentralisierung und Vereinfachung der Verwaltung angestrebt.

9.3. Die Aufteilung der Mittel im Anfangsstadium sowie im Verlauf der Durchführung sollte die Effizienz der Interventionen fördern und klaren Kriterien zur Gewährleistung der Konzentration der Hilfen unterliegen. Die Bestimmungen für die Programmplanung könnten einfacher gestaltet werden, um eine stärkere Kohärenz des Gesamtverfahrens zu erzielen.

9.4. Ein System mit einer anfänglichen Zahlung, deren Betrag bei jeder Ausgabenerstattung wiederaufgefüllt wird, wäre eine zweckmäßige Vereinfachung der Abwicklung. Es sollte jedoch durch spezifische Bestimmungen ergänzt werden, um eine bessere Kontrolle der Mittelbindungen zu gewährleisten und die Förderfähigkeit der Maßnahmen sowie die Bedingungen für die Finanzkorrekturen genauer festzulegen. Diese Bestimmungen sollten die ungerechtfertigte Kumulierung noch abzuwickelnder Mittelbindungen durch geeignete Regeln verhindern. Außerdem sollten die neuen Bestimmungen auf eine Erhöhung der Transparenz der buchmäßigen Behandlung der Mittelbindungen und Zahlungen im Rahmen der Strukturfonds abzielen.

9.5. Eine klarere Aufteilung der Zuständigkeiten erfordert auch mehr Transparenz und besser organisierte Kontrollen. Um sinnvoll zu sein, muß sie unter Bedingungen erfolgen, die zu einer besseren Kenntnis und Bewertung der von den Strukturfonds bereitgestellten Hilfen sowohl hinsichtlich ihrer Auswirkungen als auch hinsichtlich ihrer Einsatzbedingungen führen.

9.6. Die Strukturmaßnahmen müssen mit den Gemeinschaftspolitiken vereinbar sein, namentlich im Bereich der Wettbewerbsregeln, der Vergabe öffentlicher Aufträge, des Umweltschutzes und der Gleichstellung von Männern und Frauen. Diese Übereinstimmung kann nur gewährleistet werden, wenn die Informations- und Kontrollmaßnahmen verstärkt werden.